

成人中专教材

行政管理学

甘肃人民出版社

成人中专教材

行 政 管 理 学

甘肃省干部中专教材编审委员会

责任编辑：张玉平

封面设计：王占国

版式设计：陈安庆

成人中专教材

行 政 管 理 学

甘肃省干部中专教材编审委员会

甘肃人民出版社出版

(兰州第一新村51号)

甘肃省新华书店发行 天水新华印刷厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张8.75 字数170,000

1987年8月第1版 1987年8月第1次印刷

印数：1——15,280

书号：3096·704 定价：1.35元

ISBN 7-226-00060-6/D·5

编 者 的 话

为了适应全省大规模、正规化培训干部和中专人才的需要，根据中央组织部、宣传部和国家教委关于加强中专教育文件的精神，我们组织兰州大学、西北师院、中共甘肃省委党校、甘肃政法学院、甘肃省社会科学院、中共兰州市委党校等单位的教授和专职教师，按照国家规定的成人中专教学标准，编写了这套“成人中专教材”。

编写这套教材的指导思想是坚持正确的政治方向，力求内容科学准确，注重实用性，适合成人教育的特点和要求。经省委组织部、宣传部、省教育厅审定，我省各类成人中专学校，包括党校、干校中专、职工中专、电视中专、函授中专和自学中专的公共课教学，统一采用这套教材。

这套教材将陆续编辑出版。《政治经济学》、《哲学》、《科学社会主义》、《国民经济管理学》、《法学》、《行政管理学》、《语文》、《中国历史》、《现代科技》、《文史知识》等十种于今年出版。今后，将继续出齐所有中专公共课教材。随着全省统一的中专教材的出版和使用，我省将逐步做到各类中专相同专业的教学大纲统一、教学计划统一、使用教材统一、考试标准统一，逐步实现全省成人中专教育

的系统化和规范化，不断提高教育质量。

编写这样的教材，我们还缺乏经验，缺点、错误在所难免，希望同志们在使用过程中，结合教学实际提出批评和建议，使这套教材日臻完善。

甘肃省干部中专教材编审委员会

1987年3月8日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政管理学的对象和任务	(1)
第二节 行政管理学研究的内容和方法	(8)
第三节 行政管理学的建立和发展	(15)
第二章 行政组织	(22)
第一节 行政组织的理论和原则	(22)
第二节 行政组织的结构和类型	(37)
第三节 行政机构的划分和设置	(46)
第三章 行政领导	(53)
第一节 行政领导和行政领导者	(53)
第二节 行政领导的方法	(62)
第三节 领导艺术和领导科学	(69)
第四章 行政决策	(78)
第一节 行政决策的特点和分类	(78)
第二节 行政决策原则与决策支持系统	(83)
第三节 行政决策的程序和方法	(90)
第四节 行政决策中的行政信息和处理	(98)
第五章 行政协调	(109)
第一节 行政协调概述	(109)
第二节 行政协调中的意见沟通	(114)

第三节	行政协调中对矛盾的解决和对合作的促进	(123)
第六章	人事行政	(128)
第一节	人事行政概述	(128)
第二节	人事行政管理中的职位分类	(136)
第三节	国家行政工作人员的素质	(141)
第四节	我国人事行政管理制度	(149)
第七章	财务行政	(162)
第一节	财务行政的概念和意义	(162)
第二节	预算管理制度	(165)
第三节	预算外资金管理	(174)
第四节	会计制度	(180)
第五节	审计监督制度	(190)
第六节	行政单位财务管理和会计工作机构	(195)
第八章	行政法规	(202)
第一节	行政法规的概念	(202)
第二节	行政法规的制定	(207)
第三节	行政法规的执行	(213)
第九章	行政监督	(219)
第一节	行政监督概述	(219)
第二节	行政监督的原则与检查方式	(225)
第三节	行政监督的范围划分及其特点	(232)
第十章	行政管理的手段和技术	(243)
第一节	行政管理的主要手段	(243)
第二节	国家管理经济的主要手段	(252)
第三节	行政管理技术	(261)
后记		(273)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学的对象和任务

（一）行政的涵义和属性

关于“行政”的涵义，资产阶级学者认为，“政”是“众人之事”，“行”是“推行”或“管理”，行政就是公务的推行或管理。在西方，“行政”一词源出拉丁文，意为“执行事务”。在我国，“行政”一词最早见于《史记·周本纪》，记载公元前841年西周时期“国人发难”，厉王出逃，由“召公、周公二相行政”。^①这里所说的行政，则是指对整个国家进行管理。

随着人类社会的发展，特别是资本主义生产方式的确立，国家的职能日益增多，国家事务管理的组织形式和活动形式日益复杂。为了研究行政在国家职能和社会生活中的地位和作用，各国的行政学者从不同角度出發，对行政的涵义作了各种阐释，主要有以下几种：

（1）从政府的组织而言，“行政乃是政府组织中行政机关所管理的事务。”^②也就是受“制衡原理”和立法、司

^①司马迁：《史记》。中华书局1955年版，第144页。

^②〔美〕魏劳毕：《行政学原理》。

法、行政三权分立学说的影响，从政府组织的分工上解释行政一词的涵义。

（2）从政治的角度而言，认为行政是一种对法律和政策的执行活动。西方早期行政学者古德诺于1900年就指出：

“一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政。”^①

（3）从管理的角度而言，认为“行政乃是为完成或实现一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动，或者为实现某种目的对许多人所做的指挥、协调与控制。”^②也有人认为，“行政就是由一些人努力工作，使政府的工作能够完成，它是集体的努力与合作的艺术。”^③

由于行政是一种十分重要而又复杂的社会现象，以上几种关于“行政”的阐释，都有一定的参考价值，有助于我们从多方面和不同角度去理解和把握行政的涵义。但以上几种解释，只是说明了行政的某些方面，未能指出行政的本质。

那么究竟什么是“行政”？马克思说：“所有的国家都在**行政机关无意地或有意地办事不力**这一点上去寻找原因，于是它们就把行政**措施**看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为**行政是国家的组织活动**”。^④马克思的这一论述，指出了行政的基本特征：第一，行政是一种国家活动，

①〔美〕古德诺：《政治与行政》。

②〔美〕怀特：《行政学导论》。

③〔美〕费富纳：《公共行政学》。

④《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”一文》。《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

而不是一般社会组织对其内部事务的管理；第二，行政与国家的立法、司法等活动不同，是对国家事务的组织活动。换句话说，就是行政必须通过组织来实现，行政管理必须是一种组织活动的过程。这样，马克思就把行政从各种繁杂的社会现象中区分出来，也从国家的各种职能中区分了出来。因此，所谓行政就是国家统治权产生的一种作用，或者说是国家的一种职能，是国家根据宪法和法律，对国家事务进行管理的一种组织活动，目的是实现统治阶级的意志。

从行政的涵义出发，行政应包含以下属性：

（1）**行政必属于国家**。统治权为国家所有，行政既然是国家统治权产生的一种作用，则必属于国家。任何私人或社会团体，不能享有行政所赋予的权力。

（2）**行政的权限由法律规定**。所谓权限，是行政机关能够代表国家行使权力的范围。行政的权限，由宪法和有关法律以及行政管理法规等规定。

（3）**行政行为必须依据法规**。行政管理活动得以顺利进行，必须以国家制定的有关法规为依据。行政法为行政行为规定了基本准则。行政法是规定国家行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序的，用以调整各种国家行政机关之间、以及国家行政机关同国家其他机关、企事业单位、社会团体和公民之间的行政法律规范。

（4）**行政必须是处理公务**。行政以推行和管理国家公共事务为准绳，所以，行政就是国家公共权力的行使，它所处理的事务必须是公务。

(5) **行政必须以维护和推进公共利益为目的。**行政机关、行政部门、行政机构的设置和存在，必须以社会公共利益的需要为最高原则。社会公共事务不需要的行政机构，就没有设置的必要，设置了也不能存在。国家工作人员，都必须为某一个公共利益目标出力。

(二) 行政管理的特点和性质

1. 行政管理的特点

行政管理与一般管理相比，有其自身的特点。我们知道，管理是社会生产所引起的，并随着社会生产水平的提高而发展。马克思认为，一切社会劳动或共同劳动都或多或少地需要管理。从原始的氏族部落到现代的社会化大生产，都离不开管理。管理是与人类社会共生共存的。**行政，则是国家产生以后统治阶级运用国家机关、按照本阶级的意志对社会事务实行管理的活动。**我们通常所说的行政管理，就是指国家通过各级行政机关，运用各种手段，对国家政治、经济、文化等各方面事务的管理，包括对行政机关自身的管理，换句话说，**行政管理是运用国家权力管理社会事务的一种有组织的活动。**因此，有国家，就有行政管理。行政管理是随着国家的产生而产生，也将随着国家的消亡而消亡。它是一个历史范畴。这是行政管理与一般管理的根本区别。

行政管理与一般管理的不同，还在于**行政管理是国家全部统治行为中最直接、最广泛的活动，是国家最重要的职能之一。**它以国家的名义，通过法律的形式实施，并以国家的强制力为保证，具有特殊的强制性和普遍

的约束力。当然，作为管理的一种，行政管理又有与一般管理相同的方面，这是管理的共性决定的。事实上，从行政管理的历史上看，许多理论、原则和方法都是从其它管理，特别是企业管理和经济管理等方面移植或借鉴过来的。

2.行政管理的性质是由国家的性质决定的。国家的性质怎样，行政管理的性质便怎样。这是行政管理首要的和基本的性质。俄国十月革命以后，列宁根据布尔什维克夺取政权和建设社会主义的实践，指出了社会主义国家行政管理的特点和作用：“社会主义党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。……要有成效地进行管理……必须善于实际地进行组织工作。这是一个最困难的任务，因为这是要用新的方式去建立千百万人生活上最深刻的经济基础。并且这这也是一个最崇高的任务，因为只有在这个任务以后（在主要的和基本的方面解决以后），才可以说，俄国不仅成了苏维埃共和国，而且成了社会主义共和国。”^①列宁的这一论述说明，第一，列宁与马克思一样，认为行政管理的主要特点是组织工作；第二，列宁认为，在无产阶级夺取政权以后，紧接着要解决的任务是“管理”，这是对马克思行政观的新发展，对社会主义国家有现实的指导意义；第三，列宁指出，苏维埃国家行政管理的主要内容，是建立社会主义的经济基础。而完成这一任务将是十分困难的，因为这是一个全新

^①列宁：《苏维埃政权的当前任务》。《列宁全集》第27卷，第221页。

的、将使千百万人的生活建立在新的、与一切剥削阶级不同的经济基础上的伟大变革。这也正是苏维埃国家行政管理最崇高的使命，因为这是关系到能否在俄国建成社会主义的历史性任务。这样，列宁就从本质上把社会主义的行政管理与一切剥削阶级的行政管理区别开来，并且从根本上规定了社会主义国家行政管理的方向和使命。由此可见，**社会主义的行政管理，就是国家行政机关通过对国家事务的组织和管理，执行并实现人民的意志，建设全新的繁荣富强的社会主义国家。**

其次，不同社会的行政管理既具有共性，也具有特性。行政管理作为社会管理的一种，作为国家的组织活动，发挥国家“把冲突保持在‘秩序’的范围以内”^①的职能是各种社会的行政管理的共性，它反映了国家行政管理活动本身的要求，是各个国家和同一国家不同历史时期所共有的一系列管理经验和方法的科学总结。而行政管理的特性，是行政管理在某一特定社会中执行某一统治阶级的国家意志的反映，受到国家性质的制约并从属于国家性质，是为特定的经济基础服务的。因此，可以认为，一切国家的管理理论和经验只要是反映行政管理活动规律的，而不是由其特定的社会制度所决定的，都可以继承、吸收。特别是在一些发达的资本主义国家里，在发挥国家职能、发展科学技术、提高行政效率等方面许多成功的经验，值得我们学习和借鉴。同时，又要

^①恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》。《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页。

注意行政管理作为国家职能反映统治阶级意志，为特定的经济基础服务的一面，要采用批判地继承和比较分析的方法。总之，理解和认识行政管理的共性和特性对于我们汲取国外先进的管理理论和方法，发展和完善我国的社会主义的行政管理，具有重要意义。

（三）行政管理学的对象和任务

行政管理同一切社会现象一样，也有其自身的特殊矛盾和发展规律。行政管理学就是研究国家行政管理发展规律的科学。行政管理学以国家行政管理发展规律为研究对象。所负担的任务是，运用政治学、管理学、法学等基础学科的理论，总结行政管理的实践和经验，阐明国家行政管理活动的规律以及组织、领导、决策、人事、协调、监督等各个方面在行政管理中的作用及其相互关系，以指导行政管理的实践，提高行政管理工作的效率。

值得指出的是行政管理学不是一门社会科学的基础学科，而是一门综合性、政治性、实践性很强的应用学科。综合性、政治性、实践性构成了行政管理学的基本特点。

1. 综合性

行政管理学所涉及的内容是多学科的，它涉及到政治学、管理学、法学、经济学、心理学、系统论、控制论、信息论等许多学科的理论 and 知识。同时它与许多专业知识和技术相互交叉渗透。行政管理学必须在系统研究自身理论的同时，吸取基础学科和相关学科的基本知识、基本理论，吸收一切有益的科学知识，在理论和实践的结合上，对国家行政

管理活动作分门别类的深入研究，才能不断地丰富和发展。

2. 政治性

行政管理是统治阶级按照本阶级的意志通过一定的法律对国家事务进行管理的一种组织活动。行政管理作为国家的一种职能，直接关系到社会经济的发展 and 国家的兴衰。恩格斯指出：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①因此，行政管理学具有鲜明的政治性。

3. 实践性

这既指行政管理学的理论、原则等必须接受社会实践的检验，又指行政管理学的理论体系本身是行政管理活动规律的客观反映。因此，行政管理学的原理、原则和知识，对指导国家行政管理活动的顺利进行和提高行政工作效率，具有重要意义。

第二节 行政管理学研究 的内容和方法

（一）行政管理学的研究内容

行政管理学是一门发展中的学科，其体系结构处在不断地丰富和完善之中。但作为一门独立的学科，行政管理学已形成了自己独特的科学体系和理论基础。一般认为，行政管理

^①恩格斯：《反杜林论》。《马克思恩格斯选集》第3卷，第219页。

学的研究内容主要有以下几个方面：

1.行政原理

即行政管理的一般原则和规律等，主要为行政管理实践提供理论指导和作为国家行政机关采取行政措施的出发点。

2.行政组织

国家政权必须有相应的机构作为它的存在形式，必须通过一定的途径和方法使之正常运转和发挥作用。行政组织就是国家行政管理的主体。行政组织体制、机构设置等是否合理，关系到行政管理活动的过程和结果。因此，机构设置的科学原则，组织机构的类型和功能，组织的合理层次和结构，人员的合理配置和机构之间的关系等，是行政管理学研究的重要内容。

3.行政领导

行政领导是行政管理活动的重要环节，直接影响着组织效能和工作人员的积极性。行政领导的研究内容主要包括领导体制、行政领导人的必备条件、领导方法、领导科学和领导艺术、领导者在决策中的作用等。

4.行政决策

行政决策，即国家行政部门为履行管理职能而进行的决策活动，是行政管理学研究的重要课题。主要研究行政决策的特点和模式、程序和方法、实施和反馈，以及如何利用行政信息和进行信息处理等，使行政决策科学化，做到正确有效，避免失误。

5.人事行政

是国家行政管理的重要组成部分。是指国家通过人事机关对工作人员的职位、选拔、考核、培养、奖惩、工资待遇等方面按照一系列规范、制度而进行的管理工作。人事行政的基本原则和任务是：合适的人才用于合适的岗位，谋求人与事的科学配合，最合理地选用和管理各类工作人员，做到人尽其能，事毕其功，最大限度地调动和发挥国家行政工作人员的积极性、主动性和创造性，提高行政管理的效率和效能，完成行政管理的目标。

6. 财务行政

研究国家财政公共支出与收入的管理和使用问题，主要包括预算、会计、决策和审计等方面的内容。在商品经济的条件下，财务行政对于保证国家财力的及时集中、合理分配、正确使用和使其发挥最大效能，起着重要作用。

7. 行政监督

指对国家行政机关和工作人员进行的监督。其目的是使国家行政机关及其工作人员在法律、法令和法规所规定的范围内进行各种行政管理活动，纠举行政机关及其工作人员的错误和违法行为，维护法律的尊严和公民的权利不受侵害。主要研究行政监督的机构，行政监督的方法，违法行政的制止，责任者的审处等。

8. 行政法规

行政管理是执行统治阶级的国家意志的行为，这就决定了行政管理在现代国家里必然是一种法律管理，要用完备的立法形式来规范和统一行政管理工作，使行政管理在法律范